

REPÚBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO DE ARAUCA
TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA

ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada ponente

Aprobado mediante Acta de Sala No. 0255

Proceso:	ACCIÓN DE TUTELA 2ª INSTANCIA
Radicación:	81736318900120220020501 Enlace Link
Accionante:	Jhon Alexander Bolívar Leal
Accionado:	Ministerio de Educación Nacional
Derechos invocados:	Derecho de Petición
Asunto:	Sentencia

Sent.067*

Arauca (A), veinticuatro (24) de junio dos mil veintidós (2022)

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Decidir la impugnación presentada por el señor JHON ALEXANDER BOLÍVAR LEAL, contra la sentencia proferida el 16 de mayo de 2022 por el JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE SARAVERA (A).

2. ANTECEDENTES

2.1. Del escrito de tutela. ¹ JHON ALEXANDER BOLÍVAR LEAL, pide protección constitucional a sus derechos fundamentales de petición, trabajo y mínimo vital presuntamente vulnerados por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, debido a la tardanza para resolver los recursos de reposición y apelación interpuestos ² contra de la Resolución No. 025527 del 30 de diciembre del 2021 que negó la convalidación de su título de “*Doctor en Medicina*”; mora que supera los términos establecidos en la Resolución No. 10687 del 09 de octubre de 2019³.

Solicita orden para que el Ministerio responda y acceda a su solicitud.

Anexa:

- Fotocopia de la cédula accionante.
- Certificado solicitud de convalidación de título.

¹ Presentada el 02 de mayo de 2022.
² Bajo el radicado 2022-ER-003866 del 08 de enero de 2022.
³ “Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 de 2017”.

1.2. Trámite procesal.

Admitido el escrito tutelar⁴, el *a quo* concede dos (2) días a la accionada para que responda en los términos del artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

1.3. Respuesta.

Ministerio de Educación Nacional. Solicita negar el amparo solicitado porque la mora es justificada y, por ello, no configura una vulneración efectiva al derecho de petición dada la imposibilidad de atender las solicitudes dentro del término legal, en razón a la complejidad del trámite para convalidación, el cual implica un examen detallado y riguroso de legalidad previsto por la normatividad vigente, en razón a las implicaciones propias de la homologación de los títulos de educación superior y a la importancia social de la rigurosidad de este trámite derivada la responsabilidad del Ministerio de Educación como garante de la calidad de la educación superior.

Cita la jurisprudencia de la Corte Constitucional, donde ha dispuesto que la mora administrativa solo es infundada cuando se dan los siguientes presupuestos: (i) *el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente;* (ii) *que la mora desborde el concepto de plazo razonable que involucra el análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento y;* (iii) *la falta de motivo o justificación razonable en la tardanza.* (Corte Constitucional Sentencia T-292 de 1999).

1.4. Decisión de Primera Instancia⁵. El *a quo* concedió el amparo por vulneración al derecho ***fundamental al debido proceso*** y dispuso:

SEGUNDO: ORDENAR al Ministerio de Educación Nacional que, a través del Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior o de quien corresponda, en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo, profiera el acto administrativo que DECIDA el recurso de reposición interpuesto por el señor Jhon Alexander Bolívar Leal contra la Resolución N° 025527 del 30 de diciembre del 2021 y en caso de mantenerse lo decidido en dicho acto administrativo, REMITA el expediente al Director de Calidad de la Educación Superior o a quien corresponda, para que se decida el recurso de apelación respectivo, dentro del término máximo de los 10 días siguientes, contados a partir del recibido del expediente, actuaciones todas que deberán notificarse en debida forma al señor accionante.

TERCERO: Negar el amparo de los derechos de petición, trabajo y mínimo vital invocados por el accionante.

⁴ Auto del 02 de mayo de 2022.

⁵ Del 16 de mayo de 2022.

El juez consideró que, “en el caso bajo estudio lleva al Despacho a establecer la vulneración del derecho al debido proceso del accionante, resaltándose que, al existir un trámite legalmente previsto para resolver la solicitud de convalidación de títulos profesional, no es acertado deprecar la resolución de la petición en el término común establecido en la Ley 1755 de 2015, cuando claramente el parágrafo 4° del artículo 24 de la Resolución 10687 de 2019, prevé que la solicitud de convalidación de títulos de pregrado y posgrado del área de la salud debe surtirse, exclusivamente, bajo el criterio de evaluación académica y en un término no mayor a 180 días calendario”.

1.5. La impugnación⁶. El MINISTERIO DE EDUCACIÓN manifiesta que desde el 6 de mayo de 2022 mediante Resolución 007935 resolvió de fondo el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 25527 del 30 de diciembre de 2021, relacionada con al trámite de convalidación del título tramitado por el señor JHON ALEXANDER BOLÍVAR LEAL, acto administrativo el cual fue debidamente notificado en la referida fecha, a través de la empresa de mensajería 4-72, al correo: **bolivarjhon798@gmail.com** (aportado por el solicitante), conforme el identificador del certificado **No. E75449111-S**.

Solicita declarar la carencia actual del objeto por hecho superado.

Adjunta: Copia de la Resolución No. 007935 del **06 de mayo de 2022**, con los respectivos soportes de notificación.

Acto administrativo en el cual decidió:

“ARTÍCULO PRIMERO: REPONER la Resolución No. 25527 del 30 de diciembre de 2021, por medio de la cual el Ministerio de Educación Nacional decidió “Negar la convalidación del título de DOCTOR EN MEDICINA, otorgado el 12 de julio de 2021, por la institución de educación superior ESCUELA LATINOAMERICANA DE MEDICINA, CUBA, a JHON ALEXANDER BOLIVAR LEAL, ciudadano colombiano, identificado con cédula de ciudadanía No. 1116500386.”.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONVALIDAR y reconocer para todos los efectos académicos y legales en Colombia, el título de DOCTOR EN MEDICINA, otorgado el 12 de julio de 2021, por la ESCUELA LATINOAMERICANA DE MEDICINA, CUBA, a JHON ALEXANDER BOLIVAR LEAL, ciudadano colombiano, identificado con cédula de ciudadanía No. 1116500386, como equivalente al título de MÉDICO, que otorgan las instituciones de educación superior colombianas de conformidad con la Ley 30 de 1992”.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación es competente para

⁶ Presentada el 18 de mayo de 2022.

resolver la impugnación propuesta al ser el superior funcional del Juez que profirió la decisión.

3.2. Requisitos de procedibilidad

Legitimación en la causa por activa y por pasiva.

Tanto el accionante JHON ALEXANDER BOLÍVAR LEAL, titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, como el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL señalada de transgredirlos, se encuentran legitimados.

Inmediatez. Se cumple, en el entendido que, el accionante presentó recurso de reposición el 08 de enero de 2022, y la acción de tutela el 02 de mayo del presente año, término que se considera razonable.

Subsidiariedad. El principio de subsidiariedad se deriva del carácter residual de la acción de tutela, elementos normativos que atribuyen a los ciudadanos el deber de agotar los medios judiciales ordinarios que tiene a su disposición para defender sus derechos fundamentales, resaltando que la acción de tutela procede cuando el interesado carezca de una herramienta procesal para obtener sus pretensiones. Sin embargo, esa regla general cuenta con dos excepciones, que son: *i) la carencia de idoneidad y de eficacia de la acción ordinaria; y ii) en las hipótesis en que el amparo a los derechos procede de forma transitoria con el fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable.*⁷

Es decir, la acción de tutela se considera procedente sólo en aquellos casos en los cuales el accionante no cuente con un instrumento idóneo para proteger sus derechos fundamentales o cuando contando con un instrumento ordinario, se haga necesario acudir a la acción constitucional para evitar un “daño irremediable”, tornándose ésta como acción excepcional.

En el caso que nos ocupa, la acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad, en materia de derecho de petición al no existir otro medio de defensa judicial para reclamar.

3.3. Problema Jurídico.

Determinar si el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL vulneró el derecho fundamental de petición JHON ALEXANDER BOLÍVAR LEAL, por la demora en decidir los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el acto administrativo que negó la convalidación del título de Doctor en Medicina.

⁷ Sentencia T-717 de 2013.

3.4. Supuestos jurídicos.

3.4.1. Naturaleza de la acción de tutela.

Está concebida como un mecanismo ágil y expedito cuya finalidad es que todas las personas puedan reclamar la protección de sus derechos constitucionales fundamentales ante los jueces de la República, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la actuación u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

De igual modo, el artículo 6 del Decreto 306 de 1992⁸, compilado en el artículo 2.2.3.1.1.5 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015⁹ señala que en el fallo de tutela el Juez deberá señalar el derecho constitucional fundamental tutelado, citar el precepto constitucional que lo consagra, y precisar en qué consiste, la violación o amenaza del derecho frente a los hechos del caso concreto.

3.4.2. Del derecho fundamental de petición.

Está previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, conforme al cual toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

Además, está reglado en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, donde se encuentra la estructura general y los principios generales que lo rigen, los cuales no distan con los manejados desde antaño y conceptualizados en la jurisprudencia constitucional.

Al respecto la Corte Constitucional reiteró recientemente la doctrina constitucional decantada sobre el tema, al indicar:

“(...) 20. Asimismo, esta Corporación ha indicado que el derecho de petición se satisface cuando concurren los siguientes elementos que constituyen su núcleo esencial¹⁰: (i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la prontitud y oportunidad de la respuesta, es decir, que se produzca dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible¹¹; (iii) la emisión de una respuesta clara, precisa y de fondo, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y (iv) la pronta

⁸ Por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991 (Acción de Tutela).

⁹ Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

¹⁰ Sentencias T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-108 de 2006 y T-490 de 2005, M.P. Jaime Araújo Rentería; T-1130 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-373 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

¹¹ Sentencia T-481 de 1992; M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

comunicación de lo decidido al peticionario, al margen de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido¹². (...)”¹³

Asimismo, en **Sentencia SU-587 de 2016¹⁴**, la Corte señaló que, para considerar que la entidad a la que se dirigió la petición, la resolvió **de fondo**, la respuesta debe ser: (i) **clara**, es decir que, los argumentos que se presenten deben ser comprensibles para el peticionario; (ii) **precisa**, en ese sentido, debe referirse de manera completa y detallada a cada uno de los planteamientos de la solicitud¹⁵; (iii) **suficiente** para resolver materialmente la petición, sin que esto implique que deba conceder las pretensiones planteadas¹⁶; (iv) **efectiva** para solucionar el caso planteado, y (v) **congruente**, lo que significa que debe existir correspondencia entre lo solicitado y la respuesta. De conformidad con lo anterior, las entidades o particulares a quienes se dirija la petición no deben evadir las inquietudes que les son presentadas¹⁷. Esto quiere decir, que deben abstenerse de utilizar maniobras, como, por ejemplo, pronunciarse sobre aspectos no relacionados con la solicitud, para evitar resolver la situación de quien interpone la petición¹⁸. Con todo, las entidades, cuando lo consideren pertinente en sus respuestas, pueden adicionar información relacionada con las solicitudes que resuelvan¹⁹.

3.4.3. El derecho de petición se vulnera cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa no se resuelven²⁰.

El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, precepto que indica que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

La Corporación con relación al derecho de petición, ha establecido que no solamente comprende la prerrogativa de obtener una pronta resolución a la solicitud por parte de las autoridades a quienes es formulada, sino que correlativamente implica la obligación por parte de éstas de resolver de fondo, de manera clara y congruente lo solicitado.²¹

Ahora bien, con respecto al tema concerniente a sí los recursos interpuestos en la vía gubernativa y no decididos por la administración son o no equivalentes a una petición en los términos del artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional, en

¹² Sentencias T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras.

¹³ Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Fallo de tutela N° 036 del 26 de enero de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁴ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁵ Sentencia T-667 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ Sentencia T-581 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁷ Sentencia SU-587 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁸ Sentencia T-667 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹ Sentencia T-556 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁰ T-682/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²¹ Sentencia T-213 de 2005, MP. Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

reiteradas ocasiones, ha señalado que su no tramitación en los términos legales y jurisprudenciales establecidos, vulnera el derecho fundamental de petición.²²

La citada posición fue adoptada desde el año 1994 en Sentencia T-304²³, por medio de la cual la Corte al referirse a los recursos interpuestos en la vía gubernativa y su relación con el derecho de petición, consideró que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, constituye el desarrollo del derecho de petición, pues, *“a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto. Siendo esto así, es lógico que la consecuencia inmediata sea su pronta resolución”*.

Además, en la Sentencia T-316 de 2006²⁴, se indicó que no existe razón lógica para afirmar que la interposición de recursos ante la administración no sea una de las formas de ejercitar el derecho de petición, pues este último aparte de habilitar la participación de los sujetos en la gestión de la administración, autoriza **“como desarrollo de él”**, la controversia de sus decisiones.

En conclusión, se puede afirmar que los recursos interpuestos con la finalidad de controlar los actos administrativos y agotar la vía gubernativa, constituyen una de las formas de ejercitar el derecho de petición en la medida que este último permite a las personas no sólo participar en la gestión que realice la administración sino también, controvertir directamente ante aquella sus decisiones.

Lo anterior se infiere porque al interponer los recursos de reposición y apelación se está presentando una petición respetuosa con el fin de obtener, ya sea, la aclaración, modificación o revocación de un acto administrativo, en consecuencia, la administración tiene el deber de resolverlos oportunamente, de manera suficiente, efectiva y congruente con lo solicitado, de lo contrario se vulneraría el núcleo esencial del derecho de petición.

Ahora bien, en relación con los requisitos señalados, el Alto Tribunal ha manifestado que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea; y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo pedido y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad

²² Posición reiterada en varios fallos de tutela, a saber, T-365 de 1998, T-084 de 2002, T-951 de 2003, T-364, T-499, T-692, T-695 de 2004, T- 213 de 2005, entre otros.

²³ M.P. Jorge Arango Mejía.

²⁴ MP. Clara Inés Vargas Hernández.

de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta²⁵.

3.5. Examen del caso.

Frente a la pretensión del doctor JHON ALEXANDER BOLÍVAR LEAL, quien presenta acción de tutela para que el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, resuelva con prontitud los recursos de reposición y apelación que interpuso contra la Resolución No. 025527 del 30 de diciembre del 2021 que negó la convalidación de su título “*Doctor en Medicina*”, la primera instancia concedió el amparo solicitado con relación al derecho fundamental al debido proceso y a su vez, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL a través de la impugnación, abogó por la carencia actual de objeto por hecho superado, en la medida que desde el pasado 6 de mayo repuso la decisión y convalidó el título de DOCTOR EN MEDICINA, otorgado el 12 de julio de 2021, por la ESCUELA LATINOAMERICANA DE MEDICINA, CUBA, al doctor JHON ALEXANDER BOLIVAR LEAL.

Siendo así, y como quiera que la accionada adjuntó los medios de prueba que acreditan su manifestación, se declarará la carencia actual del objeto por hecho superado, toda vez que, la accionada resolvió de manera positiva, y notificó el recurso de reposición antes de proferirse la sentencia impugnada; pues conforme a la jurisprudencia constitucional esta figura ocurre cuando desaparece el motivo que generó la inconformidad y la resolución de la acción de tutela no generaría efecto material alguno:

“Esta Corporación ha considerado que la decisión del juez de tutela carece de objeto cuando al momento de proferirla, se encuentra que la acción u omisión que dio origen a la solicitud de amparo, ha cesado, pues desaparece toda posibilidad de amenaza o vulneración a los derechos fundamentales. En este sentido, cuando hay carencia actual de objeto la protección a través de la tutela pierde sentido y, en consecuencia, el juez queda imposibilitado para emitir alguna orden dirigida a proteger el derecho fundamental invocado”.²⁶

Ello puede suceder cuando se presenta un hecho superado, un daño consumado, o una situación sobreviniente que torne inocuo el amparo, fenómenos que la Corte ha explicado de la siguiente manera:

“En primer lugar, se entiende por hecho superado la situación que se presenta cuando, durante el trámite de la acción de tutela o de su revisión eventual ante la Corte Constitucional, sobreviene la ocurrencia de hechos que demuestran que las circunstancias existentes al momento de interponer la acción se transformaron y por lo tanto la parte accionante ha perdido el interés en la satisfacción de su pretensión o ésta no puede obtenerse, pues la situación en principio informada a través de la tutela, ha cesado.

²⁵ Al respecto ver Sentencia T-587 de 2006, M.P. Jaime Araújo Rentería.

²⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-312 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha comprendido el hecho superado dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en la tutela, lo que permite suponer que la satisfacción de las pretensiones devino de una conducta positiva por parte de la persona o entidad demandada en orden a garantizar los derechos del accionante.

Seguidamente, la carencia actual de objeto por daño consumado se presenta cuando no se repara la vulneración del derecho, sino que, a raíz de su falta de garantía, se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela. En esos casos procede el resarcimiento del daño causado por la violación del derecho fundamental.

Finalmente, respecto a la carencia actual de objeto cuando se presenta cualquier otra circunstancia que haga inocua la orden de satisfacer la pretensión de la tutela, la Corte ha manifestado que “es posible que la carencia actual de objeto no se derive de la presencia de un daño consumado o de un hecho superado sino de alguna otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del/ de la juez/a de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto”²⁷

Así mismo, la Alta Corporación señala que el hecho superado se configura cuando confluyen los siguientes elementos:

- “1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.*
- 2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado.*
- 3. Si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado.”²⁸*

Así las cosas, se revocará la sentencia impugnada, y en su lugar se declarará la carencia actual del objeto por hecho superado.

4. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA SALA ÚNICA, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia impugnada, y en su lugar, declarar la carencia actual del objeto por hecho superado.

²⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-312 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

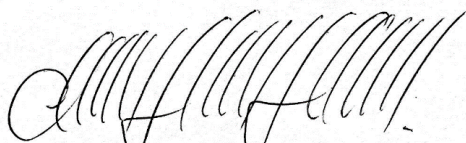
²⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-021 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, citando la Sentencia T-045 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

SEGUNDO: Luego de las notificaciones correspondientes, remítase la actuación a la honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada Ponente



MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada



LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada